Verslag *Mid Term Review* van de 16e International Development Association-onderhandelingsronde (IDA-16)

In Abidjan, Ivoorkust, kwamen van 13-15 november de ca. 50 donoren van IDA bijeen voor een terugblik op de eerste anderhalf jaar van de IDA-16 periode (IDA-16 heeft een looptijd van drie jaar, van juli 2011-juni 2014). Dit verslag van die bijeenkomst gaat in op de voortgang van IDA-16, waaronder behaalde resultaten op de speerpunten klimaat, gender, fragiele staten en private sectorontwikkeling. Daarnaast wordt er kort vooruitgeblikt naar de onderhandelingen over de volgende middelenaanvulling (IDA-17, onderhandelingen gedurende 2013).

1. Voortgang IDA-16

De bijeenkomst werd officieel geopend door de presidenten van de Ivoorkust (Ouattara), Liberia (Johnson Sirleaf) en Benin (Boni). Allen noemden regionale samenwerking en werkgelegenheid voor jongeren als grote uitdagingen voor de komende jaren. Zij spraken hun lof uit over de steun die zij van IDA ontvangen om ontwikkelingsuitdagingen aan te pakken. Ouattara onderstreepte de rol van IDA in fragiele staten. Johnson Sirleaf wees op IDA's bijdrage aan het bereiken van de *Millennium Development Goals* (als grootste multilaterale financier van de sociale sectoren). Boni noemde IDA's resultaatgerichtheid trendzettend voor nieuwe initiatieven, zoals de *New Deal on Engagement in Fragile States*, een reeks afspraken opgesteld door fragiele staten en donoren over hoe te opereren in fragiele staten.

De focus op ontwikkelingsresultaten is het overkoepelende thema van IDA-16. De MTR werd door de Wereldbank dan ook benut om over de behaalde resultaten te rapporteren. Deze werden goed ontvangen met wat kritische kanttekeningen. Onder het motto 'niet alles wat belangrijk is kan worden gemeten, en niet alles dat wordt gemeten is belangrijk', daagden IDA-donoren de Wereldbank uit om de gemeten resultaten te blijven koppelen aan een overtuigende redenering op welke manier deze resultaten concreet bijdragen aan armoedebestrijding. Nederland stelde voor om IEG, de evaluatiedienst van de Wereldbank, intensief te betrekken bij de onderhandelingen over de middelenaanvulling van IDA-17 (vanaf maart 2013). IDA-donoren zouden daardoor profiteren van geleerde lessen en dit zou de effectiviteit van IDA verhogen.

2. Gender

Het *World Development Report* 2012 over gender en ontwikkeling, uitgegeven door de Wereldbank, geeft uiting aan een groeiend besef dat aandacht voor gender onmisbaar is voor economische ontwikkeling. IDA-donoren, waaronder Nederland, spraken tevredenheid uit over de voortgang bij het *mainstreamen* van gender in activiteiten in IDA-landen. In alle landenstrategieën, en in de overgrote meerderheid van de projecten, worden genderaspecten meegewogen (*gender-informed*). Het bevorderen van gendergelijkheid mag echter geen papieren exercitie blijven en de uitdaging is nu dus de volgende stap, die naar *gender-action* en *gender-results*. IDA-donoren benadrukten dat de analytische kracht van de Wereldbank het mogelijk moet maken om *sex-disaggregated* en gender-relevante statistieken om te zetten in bruikbare resultaatsindicatoren, zodat nog duidelijker wordt in hoeverre door IDA gefinancierde projecten bijdragen aan economische ontwikkeling voor mannen én vrouwen.

3. Klimaatverandering

In de rapportage over de voortgang van de activiteiten op het gebied van klimaatverandering benadrukte IDA-management de successen op het gebied van adaptatie en, vooral, mitigatie. Als speciale aandachtsgebieden werden energie-efficiëntie en hernieuwbare energie genoemd. Daarnaast werd het door de Wereldbank ingevoerde systeem voor het monitoren van financiële stromen die aan CO2-arme en klimaatbestendige ontwikkeling worden gecommitteerd, geprezen.

IDA speelt een belangrijke rol in het tegengaan van klimaatverandering, maar de architectuur van klimaatfinanciering verandert en IDA zal toegevoegde waarde moeten blijven tonen. Duitsland, Frankrijk en Nederland stelden dat proliferatie van klimaatfondsen en instrumenten op de loer ligt, waardoor het des te belangrijker is dat helder kan worden gedefinieerd wat de complementariteit van het (bredere) IDA-loket is ten opzichte van gespecialiseerde klimaatfondsen, in het bijzonder het Groene Klimaatfonds.

4. Regionale projecten

Vanwege het grensoverschrijdende karakter van bijvoorbeeld infrastructuurprojecten, is in aanvulling op IDA's landenfocus sinds IDA-13 binnen IDA een speciaal loket opgetuigd voor regionale projecten. . IDA-donoren onderschreven het belang van regionale projecten, maar stelden dat er grenzen moeten zijn aan IDA's ambities op dit terrein. Regionale ontwikkelingsbanken richten zich bijvoorbeeld ook op regionale projecten. Om IDA aan te sporen selectiever te zijn als het gaat om regionale projecten, riep de VS IDA op zich toe te leggen op zogenaamde *highly transformational projects*, waarbij IDA dan duidelijke criteria zou moeten definiëren wat dergelijke projecten zijn.

5. Crisis Response Window

Het zogenaamde *Crisis Response Window* (CRW) is een permanente crisisfaciliteit binnen IDA-16 die wordt gefinancierd met maximaal 5% van het totale budget. De middelen zijn beschikbaar voor landen die hard worden geraakt door externe schokken (bv. natuurrampen, economische crises en voedselcrises). Allocatie van middelen vindt plaats op basis van de impact van een crisis en de kwetsbaarheid van landen. Uit deze crisisfaciliteit is bijvoorbeeld USD 750 miljoen toegewezen aan Haïti (na de verwoestende aardbeving) en USD 250 miljoen aan de Hoorn van Afrika (extreme droogte). IDA-donoren gaven aan dat het CRW een nuttige aanvulling is op het instrumentarium van IDA. Het geeft IDA namelijk de mogelijkheid systematisch te reageren op crisissituaties, waar dat voorheen veel meer op ad-hoc basis gebeurde.

Punt van discussie tijdens de MTR was de mogelijke overheveling van ongebruikte middelen in het CRW. IDA-management stelde voor een deel van de financiële middelen over te hevelen naar 1) regionale projecten en 2) een nieuwe (interne) faciliteit ter ondersteuning van het behalen van de MDGs 4 en 5 (terugbrengen van moeder- en kindersterfte). De aarzeling over meer middelen voor regionale projecten is boven reeds beschreven. Het voorstel voor financiering van een nieuwe faciliteit ten behoeve van de MDGs 4 en 5 bracht veel delegaties in een spagaat. Er is breed gedragen steun voor de noodzaak extra aandacht aan deze MDGs te besteden en voor de rol van de Wereldbank op dit soort thema's. Het voorstel werd uiteindelijk niet overgenomen vanwege het ad-hoc karakter: er miste een gedegen analyse. De Wereldbank zal met een nieuw voorstel komen.

6. IDA's rol in post-conflict- en fragiele staten

Veel van de armste landen behoren tot de categorie fragiele staten, landen die met conflict te maken hebben. Hier worden de Millennium-ontwikkelingsdoelen het moeilijkst behaald. De Wereldbank heeft niet in al deze landen voet aan de grond. Sinds het World Development Report 2011 over veiligheid en ontwikkeling is de Bank serieus bezig haar effectiviteit in fragiele staten te verbeteren. In Abidjan rapporteerde men enerzijds over de voortgang van IDA's interventies in fragiele staten, anderzijds stelde de Bank maatregelen voor om meer middelen voor fragiele staten vrij te spelen. De Bank gaf aan dat het beleid van IDA in fragiele staten is gericht op het flexibel kunnen optreden waarbij interventies zo goed mogelijk worden ingepast bij de behoeften van het ontvangende land. De inzet van traditionele IDA-instrumenten (advies, technische assistentie, financiering) houdt rekening met de zwakke capaciteit van de ontvanger en richt zich op de opbouw hiervan. Zwaartepunt ligt bij opbouw publieke sector (in het bijzonder de openbare financiën), het financieren van (sociale) infrastructuur en samenwerken met de VN en andere organisaties ten behoeve van de consolidatie van vrede en veiligheid.

Donoren verwelkomden de grotere aandacht en noemden fragiele staten de kern van IDA's rol in de toekomst. Fragiele staten zullen het langst IDA-klant zijn. Hoewel adequate financiering belangrijk is, noemden velen, waaronder Nederland, de nadruk die de kwaliteitsagenda moet hebben: de Bank moet goed personeel en een flexibel instrumentarium inzetten. Alleen zo kan op kansen worden ingespeeld. Het VK vatte het samen met de woorden van president Kim "*In your worst performing schools, you put in your best teachers*".

IDA-donoren vroegen om meer toelichting op de opties voor aanpassing van het allocatiesysteem. IDA-management werd aangespoord in kaart te brengen met welke *trade-offs*[1] rekening moet worden gehouden en hoe de wijzigingen van het systeem bijdragen aan de doelstelling dat het fragiele-statenbeleid voorspelbaar en flexibel is, gericht op het wegnemen van fragiliteit. Nederland benadrukte aansluiting bij de G7+ en *New Deal* initiatieven en de bereidheid om in fragiele staten met andere (lees: grotere) risicoprofielen te werken.

7. MDRI netting out

De Wereldbank stelde in Abidjan voor dat landen die schuldverlichting hebben gekregen niet langer gekort zouden worden in hun IDA-allocatie. Die korting was overeengekomen mede om te voorkomen dat landen zonder schulden minder hulp zouden krijgen en dat landen met schuld 'beloond' werden. Nu gaf de Bank aan dat *netting out*[2] van het *Multilateral Debt Relief Initiative* (MDRI) ook met het tijdens IDA-16 overeengekomen plafond van 30%[3], tot gevolg heeft dat voor een aantal landen de IDA-allocatie substantieel afneemt.

---

[1] Het *performance-based allocation* (PBA) systeem is van toepassing op alle IDA-landen, zowel fragiele- als niet-fragiele landen. Meer middelen binnen dit systeem voor fragiele landen, gaat het ten koste van de niet-fragiele landen.

[2] MDRI *netting out* houdt in dat de IDA-allocatie van MDRI-landen gereduceerd wordt met het bedrag dat aan schuldaflossing wordt kwijtgescholden. De compenserende donorbijdragen die IDA ontvangt worden herverdeeld over *alle* IDA-landen d.m.v. het op prestatie gebaseerde allocatiesysteem. Hierdoor profiteren alle IDA-landen van de extra middelen die door schuldkwijtschelding vrijkomen – het zogenaamde *equity of treatment* principe.

[3] Met dit plafond wordt voor MDRI-landen de jaarlijkse IDA-allocatie met maximaal 30% teruggebracht.

Veel donoren toonden zich voorstander van het afschaffen van *netting out*, omdat dit het allocatiesysteem ingewikkeld maakt en, zoals Noorwegen het formuleerde, ertoe leidt dat landen nu (nog) betalen voor schulden van lang geleden. Enkele landen, waaronder het VK en Oostenrijk, hielden vast aan de principes – gelijke behandeling, schulden niet belonen – die aan *netting out* ten grondslag liggen. Nederland is nog niet overtuigd dat afschaffing de betere oplossing is, maar heeft begrip voor de argumenten van de voorstanders. Vanwege het ontbreken van een consensus, stelde Nederland voor dat de Bank het voorstel zodanig uitwerkt dat de nog resterende twijfel kan worden weggenomen.

8 Graduatie

De Wereldbank kent allocaties toe aan landen onder een bepaalde inkomensgrens. In Abidjan stelde de Wereldbank de vraag of de ‘graduatie’ van een aantal grote landen uit IDA leidt tot onaanvaardbare gevolgen. Tot deze groep behoren landen, die een groot deel van de huidige IDA middelen ontvangen (India en Vietnam) en drie landen uit de Nederlandse kiesgroep (Armenië, Georgië en Bosnië-Herzegovina).

IDA-donoren toonden zich eensgezind dat graduatie van IDA naar IBRD voor landen een belangrijke mijlpaal is. Het betekent dat landen een dusdanige economische ontwikkeling doormaken dat ze niet langer aan het infuus van zachte leningen/giften hoeven te liggen. Voor een wijziging van het huidige graduatieproces is dan ook geen steun. Het is gefaseerd en houdt rekening met landenspecifieke omstandigheden. Donoren zien wel mogelijkheden voor een verbeterde informatievoorziening aan landen voorafgaand en tijdens het proces, bijvoorbeeld steun van de Wereldbank bij het opstellen van een ‘graduatiestrategie’. Ook is er steun om (te) strikte financiële voorwaarden, zoals versnelde terugbetaling van IDA-leningen, onder de loep te nemen (Nederland bracht dit punt op basis van ervaringen van Kiesgroeplanden). Nederland, en vele andere IDA-donoren, riepen de Wereldbank op om tijdens IDA-17 met concrete voorstellen te komen waarbij alle loketten (IDA én het duurdere loket voor middeninkomenslanden, IBRD) worden meegenomen.

9 Vooruitblik naar IDA-17

Tijdens de MTR werd vooruitgekeken naar de onderhandelingen over de middelenaanvulling IDA-17 (2013 in 4 rondes, afronding december 2013 met een zgn. *pledging* sessie). Onderwerpen voor de IDA-17 onderhandelingen worden in de komende maanden vastgesteld. Een aantal landen pleitte voor de thema’s *value for money* (verdieping van de resultatenagenda), en *inclusive growth (met focus op werkgelegenheid, gender, fragiele staten)*. Nederland noemde ook *ending poverty* als thema, mede op basis van het werk van het VN *High Level Panel on MDGs post-2015* (aanbevelingen verwacht in mei 2013). Nederland en andere landen waarschuwden ervoor de huidige focusgebieden gender, klimaatverandering en fragiele staten niet als ‘afgerond’ te beschouwen. Verder vroeg Nederland aandacht voor betrokkenheid van de private sector en complementariteit met inzet van andere multilaterale banken en de VN.